



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 23. november 2021 av Høyesterett i avdeling med

dommer Jens Edvin A. Skoghøy
dommer Wilhelm Matheson
dommer Ragnhild Noer
dommer Erik Thyness
dommer Knut Erik Sæther

HR-2021-2275-A, (sak nr. 21-049535SIV-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 15. februar 2021

Pelagia AS
Sjømat Norge (partshjelper)

(advokat Ivar Skauge Strandenes – til prøve)

mot

Staten v/Nærings- og fiskeridepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Karen Mellingen)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Sæther:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder gyldigheten av et vedtak om inndragning av fangstoppgjør etter fiskesalgslagsloven § 21. Hovedspørsmålet i saken er om det forbudet mot å fiske som inndragningsvedtaket bygger på, har lovhjemmel. Sentralt står hvilken adgang fiskesalgslagene har til å vedta stans i fisket og omsetning av fisk når uenighet om pris leder til treg omsetning.
- (3) I Norge skal all førstehåndsomsetning av fisk skje gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag, jf. lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehåndsomsetning av viltlevande marine ressurser § 8 første ledd – heretter fiskesalgslagsloven. Fiskesalgslagene er samvirkeorganisasjoner, godkjent av Nærings- og fiskeridepartementet. Lagene eies og drives av norske fiskere. Salget foregår på elektroniske auksjoner, som gjennomføres flere ganger daglig.
- (4) Fiskesalgslagene utøver også offentlig myndighet. Loven gir dem hjemmel til å forhandle om og eventuelt fastsette minstepriser og å regulere fisket, med virkning for både fiskerne og industrien som kjøper fisken. I saken her var det inngått en ettårig minsteprisavtale.
- (5) Tvisten gjelder omsetningen av fiskeslaget tobis, en fisk i sildefamilien. Norges Sildesalgslag, i det følgende for det meste omtalt som Sildesalgslaget eller bare laget, håndterer førstehåndsomsetningen av tobis, som benyttes til produksjon av fiskemel og fiskeolje. Den ankende part, Pelagia AS – heretter Pelagia – er en av få kjøpere av tobisfangster i Norge.
- (6) Våren 2017 ble Sildesalgslaget og Sjømat Norge – som er fiskeoppkjøpernes organisasjon og Pelagias partshjelper i saken – uenige om vilkårene for tobissalget. Sjømat Norge ga uttrykk for at minsteprisen, bedømt ut fra kvaliteten på fisken og andre markedsfaktorer, var satt for høyt. Laget hadde allerede satt ned minsteprisen noe, og ville ikke gå med på ytterligere reduksjon. Sjømat Norge ønsket dessuten en særskilt lav minstepris for fisk fra utenlandske fartøyer, noe laget motsatte seg.
- (7) Uenigheten ledet til at Sjømat Norge 7. mai 2017 sa opp minsteprisavtalen. Sildesalgslaget besluttet så 10. mai 2017 å fastsette en midlertidig forskrift om stopp i det norske fisket etter tobis. Laget mener forbudet også omfattet omsetningen av tobis, men dette er Pelagia uenig i.
- (8) Den 14. mai 2017 ønsket det danske fartøyet Themis å levere en tobisfangst i Norge. Den var fisket i dansk farvann og var dermed ikke høstet i strid med vedtaket om fiskestopp. Fiskesalgslagenes monopol på førstehåndsomsetning i Norge gjelder imidlertid også for utenlandske fartøyer, og Themis henvendte seg til laget for å melde inn fangsten.
- (9) Sildesalgslaget avslo å omsette fangsten, og viste til vedtaket 10. mai 2017. Partene er uenige om laget hadde adgang til å nekte omsetning av den danske fangsten. I brev til Nærings- og fiskeridepartementet 14. mai 2017 ba Sjømat Norge departementet om å vurdere lovligheten av fiskestoppvedtaket av 10. mai 2017.

- (10) Themis seilte til tross for avslaget til Karmsund. Den 15. mai 2017 begynte man å losse lasten ved Pelagias anlegg, selv om Sildesalgslaget under henvisning til fiskestoppvedtaket av 10. mai 2017 nektet å tillate omsetning. Om lag to timer etter at lossingen var påbegynt, opphevet laget fiskestoppvedtaket. Fangsten ble så meldt inn på nytt, men laget avslø fortsatt å omsette den. Den konfliktfylte situasjonen fant sin midlertidige løsning ved at Fiskeridirektoratet 16. mai 2017 påla Sildesalgslaget å utstede landingsseddel for fangsten, slik at oppgjør kunne finne sted. Laget fastholdt imidlertid at Themis hadde opptrådt lovstridig. Pelagia betalte kjøpesummen til laget, og overtok Themis' krav på oppgjør fra fiskesalgslaget.
- (11) Den 18. juli 2017 vedtok Sildesalgslaget å inndra fangstoppgjøret. Pelagia klagde inndragningsvedtaket inn for Nærings- og fiskeridepartementet 25. juli 2017. Departementet vurderte først lovligheten av fiskestoppvedtaket, og i brev 10. oktober 2018 fastholdt departementet at vedtaket var lovlig. Dagen etter ble også inndragningsvedtaket opprettholdt av departementet. Det er dette vedtaket som er ankegenstand for Høyesterett.
- (12) Ved stevning 6. desember 2018 reiste Pelagia søksmål mot staten ved Nærings- og fiskeridepartementet med påstand om at departementets vedtak 11. oktober 2018 om inndragning var ugyldig. Selskapet nedla også påstand om særskilt fastsettelsesdom for at fiskestoppvedtaket var ugyldig. Oslo tingrett avsa 4. oktober 2019 dom og kjennelse – i avgjørelsen bare kalt dom – med slik slutning:
- «1. Vedtak fra Nærings- og fiskeridepartementet av 11. oktober 2018, i sak 17/4112 om inndragning av fangstoppgjør fra fartøyet Themis, er ugyldig.
 2. Pelagia AS' påstandspunkt 2 om gyldigheten av Norges Sildesalgslags vedtak av 10. mai 2017, som ble opprettholdt av Nærings- og fiskeridepartementet den 10. oktober 2018 i sak 17/2500, avvises.
 3. Hver av partene dekker sine egne sakskostnader.»
- (13) Tingretten begrunnet punkt 1 i slutningen med at fiskesalgslagsloven § 13 ikke gir hjemmel for omsetningsstopp. Riktignok var fangsten ikke omsatt av Sildesalgslaget, men ettersom inndragningsvedtaket var basert på en forskrift laget hadde gitt og som manglet lovhjemmel, kom tingretten til at også inndragningsvedtaket måtte kjennes ugyldig.
- (14) Påstanden om særskilt dom for at fiskestoppvedtaket var ugyldig, ble avvist på grunn av manglende rettslig interesse.
- (15) Staten anket dommen til Borgarting lagmannsrett, mens Pelagia innga avledet anke over tingrettens avvisningskjennelse. Lagmannsretten ga i dom og kjennelse 15. februar 2021 staten medhold. Slutningen lyder slik:
- «1. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet frifinnes.
 2. Anken over punkt 2 i tingrettens domsslutning forkastes.

3. Pelagia AS dømmes til innen 2 – to – uker å betale staten ved Nærings- og fiskeridepartementet 370 050 – trehundreogsyttitusenogfemti – kroner i sakskostnader for tingretten og lagmannsretten.»
- (16) Lagmannsretten tok ikke stilling til om det kunne inngis avledet anke over avvinningskjennelsen, men sa seg enig med tingretten i at påstanden om dom for at fiskestoppvedtaket var ugyldig, måtte avvises på grunn av manglende rettslig interesse.
- (17) Pelagia har anket til Høyesterett både over dommen og over kjennelsen om avvissing. Anken er begrenset til rettsanvendelsen. Anken over dommen ble fremmet ved beslutning av Høyesteretts ankeutvalg 25. mai 2021. Anken over kjennelsen ble ved beslutning samme dag nektet fremmet etter tvisteloven § 30-5.

Partenes syn på saken

- (18) Den ankende part – *Pelagia AS* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (19) Inndragningsvedtaket er ugyldig fordi vilkårene for inndragning i fiskesalgslagsloven § 21 ikke er oppfylt. Fangsten er ikke omsatt i strid med lov eller forskrift. Den midlertidige forskriften om fiskestopp som ble fastsatt 10. mai 2017, er ugyldig fordi vilkårene etter fiskesalgslagsloven § 13 for å beslutte fiskestopp ikke var oppfylt. Dette medfører at også inndragningsvedtaket er ugyldig.
- (20) Etter § 13 første ledd er det et vilkår for å beslutte fiskestopp at dette er nødvendig av hensyn til avtaket. Dette kan Høyesterett prøve fullt ut. Regulering etter § 13 første ledd er forbeholdt situasjoner med for liten mottakskapasitet på kjøpersiden, og kan ikke benyttes når omsetningen går tregt på grunn av uenighet om pris. Dessuten hjemler § 13 første ledd kun stans i fiskeriaktivitet, ikke stans i omsetningen. Dette ville ramme utenlandske fiskere i strid med EØS-avtalen protokoll 9 artikkel 5.
- (21) Subsidiært, for det tilfelle at § 13 kan hjemle et vedtak om å stanse omsetningen, gjøres det gjeldende at fiskestoppvedtaket 10. mai 2017 ikke retter seg mot omsetning. Vedtaket må tolkes slik at det kun påla stans i fisket, og ikke i omsetningen av lovlige, utenlandske fangster.
- (22) Atter subsidiært anføres at forskriftsvedtaket uansett er ugyldig fordi det bygger på utenforliggende hensyn.
- (23) Endelig gjøres det gjeldende at inndragningshjemmelen i § 21 må tolkes innskrenkende, slik at den bare gir adgang til å inndra uberettiget vinning og derfor ikke hjemler inndragning i saken her.
- (24) Pelagia AS har nedlagt slik påstand:
 - «1. Vedtak fra Nærings- og fiskeridepartementet av 11. oktober 2018 i sak 17/4112 er ugyldig.
 2. Pelagia AS tilkjennes saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett.»

- (25) Partshjelperen Sjømat Norge har sagt seg enig i anførselene fra Pelagia. Det er videre fremholdt at det er behov for avklaring av hvilke virkemidler salgslagene kan benytte i prisforhandlinger, og at en pålagt stans i omsetningen av utenlandske fangster skaper en vanskelig situasjon for kjøpersiden. Sjømat Norge har ikke lagt ned egen påstand for Høyesterett.
- (26) Ankemotparten – *staten ved Nærings- og fiskeridepartementet* – har i korte trekk gjort gjeldende:
- (27) Lagmannsrettens dom er korrekt både i resultat og i begrunnelse. Inndragningsvedtaket er gyldig, og Themis har handlet i strid med både fiskestoppvedtaket, loven og Sildesalgslagets forretningsvilkår.
- (28) Vilkårene for å fastsette inngrep etter fiskesalgslagsloven § 13 er oppfylt så langt dette kan prøves av domstolene, og det er adgang til å bestemme midlertidig stopp både i fisket og i omsetningen. Fiskestoppvedtaket må forstås slik at det omfatter begge deler.
- (29) Staten er enig med den ankende part i at regulering etter § 13 ikke kan benyttes for å etablere et høyere prisnivå. Men det er ikke tilfellet her, der omsetningen basert på den fastsatte minsteprisen var treg og uoversiktlig. I en slik situasjon vil det kunne være grunnlag for inngrep etter § 13.
- (30) EØS-retten er ikke relevant slik denne saken ligger an. Lagmannsrettens lovforståelse medfører ingen negativ forskjellsbehandling av utenlandske fiskere.
- (31) Selv om forskriftsvedtaket etter § 13 skulle være ugyldig, kan fangsten inndras etter § 21 fordi den ble levert uten godkjenning av Sildesalgslaget. Det er ikke grunnlag for å tolke § 21 innskrenkende, slik den ankende part har hevdet.
- (32) Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet har nedlagt slik påstand:
- «1. Anken forkastes.
 2. Staten ved Nærings- og fiskeridepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett.»

Mitt syn på saken

Rettslige utgangspunkter

Fiskesalgslagsloven

- (33) Ordningen med fiskesalgslag har sitt opphav i mellomkrigstiden da fiskere stiftet egne salgsorganisasjoner for fisk. De første lagene ble etablert i 1927 og 1928. Formålet var å styrke fiskernes markedsmakt og å heve fiskeprisene, som var svært lave som følge av økonomiske krisetilstander i kjølvannet av første verdenskrig, jf. Prop. 93 L (2012–2013) side 9 følgende.
- (34) Uenighet mellom ulike aktører førte til at det var påkrevd å gi salgslagene et lovmessig vern, slik at all førstehåndsomsetning måtte gå gjennom dem. I 1938 ble det vedtatt en

midlertidig lov om råfisk. Råfiskloven ble vedtatt i 1951 og ble 1. januar 2014 avløst av fiskesalgslagsloven.

- (35) Fiskesalgslagsystemet er i dag en viktig del av norsk fiskeriforvaltning. Dette går frem av formålet med loven, som er «å medverke til ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av viltlevande marine ressursar ved å leggje til rette for gode rammer for førstehandsomsetning og ved å sikre dokumentasjon av ressursuttaket», jf. § 1.
- (36) Med førstehandsomsetning menes ifølge § 2 andre ledd omsetning fra den som har høstet fisken, og den første omsetningen etter ilandføringen dersom fangsten ikke tidligere er omsatt gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag. Sammen med § 8, som bestemmer at førstehandsomsetning skal skje gjennom eller med godkjenning av et fiskesalgslag, etableres det en omsetningsenerett for lagene.
- (37) Loven gjelder også for førstehandsomsetning fra et utenlandsk fartøy, jf. § 3 fjerde ledd og Prop. 93 L (2012–2013) side 40.
- (38) Ansvarsfordelingen mellom fiskesalgslagene er fastsatt i forskrift av 20. desember 2013 nr. 1665 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressursar. Norges Sildesalgslag er i § 1 første ledd gitt et landsdekkende ansvar for omsetningen av blant annet tobis.
- (39) Minstepriser står sentralt i systemet for førstehandsomsetning. Formålet er å få til en rimelig inntektsfordeling mellom fiskeren og industrien, jf. § 11 første ledd andre punktum. Minsteprisen fastsettes som tidligere nevnt etter forhandlinger mellom fiskesalgslagene og industrien, jf. § 11 andre ledd. Dersom partene ikke blir enige, skal det mekles. Fører ikke meklingen frem, fastsetter fiskesalgslaget ensidig prisen etter § 12 andre ledd.
- (40) Sildesalgslaget fastsetter minstepriser før hver sesong etter forhandlinger med industrien. Prisene varierer gjennom sesongen, i pakt med erfaringssetninger om sesongbetont kvalitetsutvikling og markedsforholdene for øvrig.
- (41) Fiskesalgslaget plikter å fastsette allmenne salgsvilkår og kan bestemme hvilke omsetningsformer som kan benyttes, jf. § 10 første ledd. Kjøper og selger er bundet av disse.
- (42) Laget har også andre fullmakter. Sentralt i denne saken står retten til å regulere høsting etter § 13.
- (43) Loven kapittel 6 pålegger lagene et kontrollansvar for å bidra til en bærekraftig fiskeforvaltning, og å bekjempe ulovlig, uregistrert og urapportert fiske, jf. Prop. 93 L (2012–2013) side 11.

Kort om vedtakene i saken

- (44) Sildesalgslagets inndragningsvedtak var begrunnet i to forhold: at Themis handlet i strid med fiskestoppvedtaket, og at omsetningen hadde foregått utenfor fiskesalgslaget.

- (45) Nærings- og fiskeridepartementet opprettholdt inndragningsvedtaket, men i motsetning til Sildesalgslagets vedtak er klagevedtaket bare begrunnet med at fangsten ikke var omsatt gjennom laget.
- (46) Lagmannsretten behandlet først om fiskestoppvedtaket var gyldig. Slik saken har vært prosedert for Høyesterett, er det hensiktsmessig å følge det samme opplegget. Det må uansett tas stilling til gyldigheten av fiskestoppvedtaket, og det er da naturlig å starte med det spørsmålet, selv om inndragningsvedtaket av departementet er begrunnet med at det ikke er gitt omsetningstillatelse.

Gyldigheten av fiskestoppvedtaket 10. mai 2017

- (47) Fiskestoppvedtaket er kunngjøringen som ble publisert på Sildesalgslagets hjemmeside 10. mai 2017 kl 12.03 under overskriften «[s]topp i fiske etter tobis for mel- og oljeanvendelse». Vedtaket er formulert slik:

«På grunn av uoversiktlig omsetningssituasjon, iverksettes umiddelbar fiskestopp for fiske av tobis til mel/olje-anvendelse for omsetning gjennom Norges Sildesalgslag.

Siste frist for innmelding er i dag, 10. mai, kl: 15.00

Norges Sildesalgslag»

- (48) Vedtaket var basert på en protokoll fra møte i salgsutvalget i Sildesalgslaget samme dag. Det sies her at bakgrunnen for fiskestoppvedtaket var uenighet om minstepris og en treg omsetning. Det må videre legges til grunn at omsetningssituasjonen var uoversiktlig, slik lagmannsretten kom til.
- (49) Dette reiser spørsmål om loven tillater at fiskestopp kan besluttes på et slikt grunnlag. Dessuten er det spørsmål om også omsetning kan forbys, og om det faktisk ble nedlagt et forbud mot dette.
- (50) Jeg tar først stilling til om fiskestoppvedtaket 10. mai 2017 må tolkes slik at også omsetning ble forbudt.

Tolkningen av fiskestoppvedtaket

- (51) Hvorvidt det konkrete fiskestoppvedtaket skal forstås slik at også omsetningen ble stoppet, kan by på tvil. Overskriften bruker uttrykket «[s]topp i fiske»; omsetning er ikke nevnt. I selve vedtaket heter det at det «iverksettes umiddelbar fiskestopp for fiske av tobis ... for omsetning gjennom Norges Sildesalgslag». Her er omsetning nevnt. Men om man legger til grunn en streng ordlydsfortolkning av den nevnte formuleringen isolert sett, kan det fremstå slik at det bare er fangst som er forbudt. Det er imidlertid en for snever tilnærming.
- (52) I dette tilfellet må det legges til grunn at det har vært meningen også å stoppe omsetningen. Dette fremgår av protokollen fra møtet i salgsutvalget til Norges Sildesalgslag 10. mai 2017. Forholdet til utenlandske fangster er omtalt på en måte som tilsier at det er en forutsetning at et forbud også vil omfatte dem – noe som bare kan oppnås om man også

stopper omsetningen. At fiskestoppvedtaket også stanset omsetningen, synes å ha vært velkjent for aktørene i bransjen.

- (53) Det neste spørsmålet blir dermed om § 13 hjemler forbud mot omsetning, slik vedtaket gikk ut på.

Hjemmel for omsetningsforbud

- (54) Etter min oppfatning gir § 13 ikke bare hjemmel for å stoppe fangsting på sjøen, men også samtidig å stanse omsetningen. Dette følger av § 13 første ledd første punktum, som gir fiskesalgslaget adgang til ikke bare å forby høsting, men også å gjennomføre «andre reguleringar». På samme måte som et fangstforbud må også et omsetningsforbud være begrunnet i hensynet til avtaket.
- (55) Pelagia har anført at uttrykket «andre reguleringar» er begrenset til å gjelde fangst og annen fiskeriaktivitet på sjøen, og ikke omsetning. En tolkning som innsnevrer ordlyden på denne måten, kan jeg vanskelig se at det er grunnlag for. Det ville være en merkelig ordning om salgslaget ved en fiskestopp ikke også skulle kunne stoppe omsetningen. Formålet med et fiskestoppvedtak er, som jeg kommer tilbake til, å begrense levering av fisk av hensyn til avtaket, dvs. ved underkapasitet ved mottakene eller andre omstendigheter som gjør at de ikke er i stand til å ta unna for råstofftilgangen. Å forstå § 13 slik at man ikke samtidig kan stanse omsetningen, ville medføre at utenlandske fiskere kunne fortsette å levere uten hinder av fiskestoppvedtaket. Vedtaket ville i så fall kunne bli et slag i luften, især i situasjoner der det er underkapasitet og leveringskø ved utenlandske fiskemottak.
- (56) En omsetningsstopp vil i de aller fleste situasjoner være en naturlig forlengelse av et vedtak om fiskestopp, og føre til en likebehandling av fiskere – norske og utenlandske – i tråd med lovgiverintensjonen som jeg tidligere har vist til. En slik likebehandling lar seg trygt forene med de krav som følger av EØS-avtalen protokoll 9 artikkel 5. Jeg finner ikke grunn til å komme nærmere inn på forholdet til EØS-retten, slik saken ligger an.
- (57) Etter dette avhenger gyldigheten av fiskestoppvedtaket av om vilkåret for inngrep etter § 13 første ledd første punktum var til stede.

Vilkåret for regulering etter § 13 første ledd

- (58) Hjemmelen for fiskestoppvedtaket er fiskesalgslagsloven § 13 første ledd, som lyder slik:
- «Når det er nødvendig av omsyn til avtaket kan fiskesalgslag fastsette mellombels forbod mot hausting eller gjennomføre andre reguleringar. Det same gjeld dersom reguleringar er nødvendige for å kunne utnytte fangstane på ein tenleg måte.»
- (59) Et vedtak om fiskestopp krever etter legalitetsprinsippet, som er nedfelt i Grunnloven § 113, en lovhjemmel. For vedtak som krever lovhjemmel, står ordlyden sentralt. Jeg viser til det som er uttalt i HR-2018-1907-A *Blom Fiskeoppdrett* avsnitt 51:
- «Om tolkningsnormen etter Grunnloven § 113 uttaler førstvoterende i Rt-2014-1281 avsnitt 48 at lovens ordlyd må stå sentralt. Hun fremhever videre at ‘tolkningstvil må

løses ut fra hva som er best i samsvar med en avveining av samtlige rettskildefaktorer og som sikrer tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet for borgerne'. De kvalitative krav til lovhjemmelen innebærer at loven må være tilgjengelig og så presis som forholdene tillater, se HR-2016-2017-A avsnitt 58 med videre henvisning til Rt-2014-1105.»

- (60) På området for det forvaltningsrettslige legalitetsprinsippet utgjør lovens ordlyd ikke bare den sentrale tolkningsfaktoren, men den danner også rammen for regelfortolkningen.
- (61) Etter § 13 første ledd første punktum i fiskesalgslagsloven kan fiskestopp kun besluttes når det er «nødvendig av omsyn til avtaket». Det er mest naturlig å forstå «avtaket» slik at det sikter til det å avta, å ta unna, fiskeråstoffet som kommer inn til landanleggene og skal prosesseres der. Dette bekreftes av en lang rekke forarbeidsuttalelser.
- (62) Jeg starter med forarbeidene til råfiskloven av 1951, og viser først til fiskeridirektørens bemerkning til utkastet til råfisklov, jf. Ot.prp. nr. 63 (1951) side 11 nederst venstre spalte, der han uttaler:

«Under sesongfiskeriene har det vist seg at fisket kan slå så godt til at det har vært nødvendig å begrense fisket eller innføre hel fiskestopp for større eller mindre distrikter for at avtaket ikke helt skal bryte sammen. Hjemmel for dette har salgsorganisasjonene hittil hatt i sine forretningsregler. Begrensning eller stopp av fisket har vært praktisert så smidig som mulig under hensyntagen til at tilførslene ikke skal begrenses i høyere grad enn kvalitetshensyn tilsier. Direktoratet finner det derfor ikke betenkelig å foreslå at organisasjonene får lovhjemmel for regulering av fisket av hensyn til avtaksmulighetene. En begrensning eller stopp av fisket må gjelde alle i den kategori av fiskere som vedtaket gjelder, om nødvendig med tvang. Direktoratet anser det derfor nødvendig at organisasjonenes rett til å iverksette begrensning eller stopp av fisket blir lovhjemlet.»

- (63) Fiskeridepartementet sluttet seg til dette, se proposisjonen side 21 høyre spalte:

«*Departementet* er enig med Fiskeridirektøren i at det blir gitt klar lovhjemmel for regulering av fisket av hensyn til avtaksmulighetene, og kan hen vise til den begrunnelse Fiskeridirektøren har gitt for forslaget ... »

- (64) Senere lovforarbeider bygger på det samme synspunktet. Jeg viser særlig til Ot.prp. nr. 34 (1975–1976) side 3. En bestemmelse som svarer til det som i dag er § 13 første ledd andre punktum i fiskesalgslagsloven, ble i 1976 tatt inn i råfiskloven som et tillegg i § 5 første ledd. Om § 5 første ledd slik det lød før lovendringen, og som svarer til det som i dag er § 13 første ledd første punktum, uttales det i proposisjonen på side 3 venstre spalte:

«Etter råfiskloven § 5 kan en godkjent salgsorganisasjon innskrenke eller stanse fisket når hensyn til avtaket krever det. Slike situasjoner vil kunne inntre når mottaksanleggene svikter på grunn av store tilførsler av fisk eller når omfattende markedskriser oppstår.»

- (65) Noen «omfattende markedskrise» forelå ikke i vår sak, selv om omsetningen gikk tregt, og jeg går ikke nærmere inn på den delen av uttalelsen. I fortsettelsen tas det i proposisjonen utgangspunkt i § 5 første ledd slik bestemmelsen lød før lovendringen. Det pekes så på at det er behov for å bygge ut bestemmelsen med en reguleringsadgang lik den som i dag finnes i § 13 første ledd andre punktum, som hjemler andre reguleringer som er «nødvendige for å kunne utnytte fangstane på ein tenleg måte»:

«Denne bestemmelse gir salgslagene rett til å regulere fisket når hensynet til avtaket krever det. Det er imidlertid et klart behov for å kunne regulere omsetningen av fangstene også ut fra hensynet til å få fangstene anvendt på den beste måten, f.eks. til frysing for menneskemat istedenfor oppmaling til dyrefôr. Det hersker noen tvil om loven gir adgang til det.

Når det med hjemmel i lover utenom råfiskloven er fastsatt maksimale fangskvoter, kan det oppstå vansker med å få fangstene plassert til bedre anvendelse i den utstrekning det er ønskelig og formålstjenlig. Med den store fangstkapasitet i flåten vil den maksimale kvote kunne bli oppfisket på så kort tid at det ikke vil bli mulig å få et forønsket kvantum til bedre anvendelse. Produksjonen av et større kvantum til bedre anvendelse må nødvendigvis på grunn av avtakskapasiteten og produksjonsprosessen strekke seg over en viss periode. Salgslagene bør ha den nødvendige fullmakt til å iverksette tiltak som tar vare på dette hensyn.

Departementet vil således foreslå at første setning i råfisklovens § 5 første ledd endres til å lyde:

Når hensynet til avtaket krever det, *eller for å oppnå en hensiktsmessig utnyttelse av fangstene*, kan en salgsgeselskap som er godkjent i medhold av § 2, nedlegge midlertidig forbud mot fangst eller påby innskrenkninger i fisket.»

- (66) Som det går frem av det jeg har sitert, har forarbeidene hele tiden for øye avtaksutfordringer relatert til produksjonskapasiteten ved landanleggene. Slik er det også i utredningen til det såkalte Moxnes-utvalget i 1990, jf. NOU 1990: 24 Fiskeindustriens organisering og rammevilkår. Her er det uttrykkelig sagt at fiskeregulerende tiltak ikke kan fastsettes utelukkende av prismessige grunner. Jeg viser til side 36 høyre spalte:

«Fangstreguleringer etter råfisklovens § 5 kan ikke fastsettes utelukkende av prismessige grunner. Det er hensynet til avtaket som må begrunne selve reguleringene, men reguleringer vil ofte ha priseffekter som er gunstige for fiskerne.»

- (67) Det samme synet har kommet til uttrykk i forarbeidene til lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressursloven), jf. NOU 2005: 10 side 89, der råfiskloven § 5 er omtalt slik:

«Salgslagene kan etter råfiskloven § 5 nedlegge midlertidig forbud mot fangst 'når hensynet til avtaket krever det, eller for å oppnå en hensiktsmessig utnyttelse av fangstene'. Et slikt fangstforbud berører ressursforvaltningen indirekte, selv om det er rene økonomiske lønnsomhetsbetraktninger som ligger bak. Det er hensynet til avtaket eller utnyttelsen av råstoffet som kan begrunne et fangstforbud, slik at dårlig prisnivå ikke kan anføres som begrunnelse for fangststopp.»

- (68) Fiskesalgslagsloven ble forberedt av en arbeidsgruppe som fikk i oppgave å foreslå oppdateringer av råfiskloven. Arbeidsgruppen, ledet av lagdommer Ove Midttun, avga sin rapport 31. oktober 2011. Om forslaget til § 13 første ledd uttales det på side 37 at bestemmelsen viderefører råfiskloven § 5. Til innholdet i forslaget til § 13 første ledd heter det videre:

«Det er hensynet til avtaket som kan begrunne tiltak etter bestemmelsen. Med 'nødvendig' menes at det må foreligge en situasjon som faktisk tilsier bruk av tiltak. Fiskesalgslaget kan således ikke iverksette tiltak uten at de rådende forholdene, eller

forhold som er under oppseiling, tilsier det. Dårlig prisnivå kan for eksempel ikke anføres som begrunnelse for fangststopp. Heller ikke kan ressursmessige hensyn som påvirkning på andre fiskerier benyttes som begrunnelse.»

- (69) Arbeidsgruppens forslag fikk tilslutning av Fiskeri- og kystdepartementet. I Prop. 93 L (2012–2013) side 31 blir det under departementets vurderinger uttalt:

«Departementet går ut frå at det er delte meiningar også blant fiskarane om slike tiltak. Departementet legg til grunn at salslaga ikkje gjennomfører tiltak utan at dei er nødvendige og innanfor formålet i lova. Når det er nødvendig til dømes å setje i verk regulering er det viktig at salslaga kan setje inn tiltaket på ein hurtig og effektiv måte. Etter departementet sitt syn ligg det ikkje føre sterke omsyn som gjer det nødvendig å leggje vedtak om regulering eller dirigering fram for særskilt lovkontroll. Vedtaket kan leggjast fram for departementet for lovkontroll, men det kan også forfølgjast rettsleg. Denne lovkontrollen vil etter departementet sitt syn ivareta tilfelle der salslaga set i verk lovstridige tiltak, som til dømes stans i fisket for å oppnå høgare prisar.»

- (70) Dette er gjentatt i spesialmotivene til § 13 i proposisjonen side 44, der departementet understreker at «[p]risnivå i seg sjølv kan til dømes ikkje nyttast som grunngeving for fangststopp».
- (71) Forarbeidene gir oppsummeringsvis grunnlag for to slutninger om rekkevidden av hjemmelen i § 13 første ledd første punktum og som er av betydning for vår sak. For det første må passusen «nødvendig av omsyn til avtaket» forstås slik at den sikter til situasjoner der mengden av fiskeråstoff overstiger kapasiteten ved landanleggene, eller mottakene av andre grunner ikke er i stand til å ta unna for råstofftilgangen. For det andre går det klart frem at «prisnivået» ikke kan begrunne et fiskestoppvedtak. Jeg leser dette slik at det omfatter både et ønske om prisøkning og et ønske om å forsvare minsteprisen.
- (72) Det er videre ikke avgjørende for gyldigheten av et vedtak om fiskestopp hvorvidt det rent faktisk virker inn på prisnivået. En slik virkning vil ofte være en naturlig konsekvens av alminnelige markedsmekanismer i denne situasjonen, slik lovforarbeidene flere steder peker på. Avgjørende er om reguleringen etter § 13 første ledd første punktum er *begrunnet* i et prisforsvar eller et ønske om prishøyning.
- (73) Staten har gjort gjeldende at det ikke er prisnivået som ble forsøkt påvirket gjennom vedtaket om fiskestopp, men at omsetningen gikk tregt fordi det var lav kjøpervilje, og at dette gikk ut over avtaket. Av protokollen fra møtet i Sildesalgslagets salgsutvalg 10. mai 2017, som kaster lys over overveielserne som ledet frem til fiskestoppvedtaket, fremgår det følgende:

«SAK 28/17 OMSETNING AV TOBIS.

Administrasjonen orienterte om status i tobis-omsetningen. Sjømat Norge (SMN) har avslått forslaget om flat minstepris på kr 1,6261 pr kg. Det ble også vist til korrespondanse med SMN siden siste møte. SMN har sagt opp hele prisavtalen og inntil nå, avslått å møtes.

Det ble også luftet muligheten for å innføre fettregulering igjen, og at dette eventuelt kan tas opp igjen i møtet 15. og 16. mai. For[s]laget har til nå vært avslått av SMN.

Til nå har NSS siste tilbud til SMN vært en minstepris på 1,6261. SMN har til nå avslått dette som for høyt, i hvert fall for utenlandske fangster. De ønsker at minsteprisene skal suspenderes for utenlandske fangster. Dette er p.t. utenkelig for NSS. SMN mener kr 1,50 pr kg er riktig minsteprisnivå for utenlandske fangster.

Forslag til Salgsutvalget;

- Stå fast på en minstepris på kr 1,6261 pr kg
- Fiskestopp inntil man er kommet til enighet om en minstepris fabrikkene aksepter.
- Be om mekling etter fiskesalgslagsloven.»

- (74) Protokollen gir klart inntrykk av at fiskestoppvedtaket inngikk i et forsvar av den fastsatte minsteprisen. Selv om bakteppet var en uoversiktlig omsetningssituasjon etter at Sjømat Norge hadde sagt opp minsteprisavtalen, slik lagmannsretten legger til grunn, må protokollen som forarbeid til forskriften leses slik at prismessige forhold stod helt sentralt i begrunnelsen for fiskestoppvedtaket. Samtidig er det ingen holdepunkter for at mengden av fiskeråstoff oversteg kapasiteten ved landanleggene eller kjøpernes behov for råvarer.
- (75) Det må etter dette konkluderes med at fiskestoppvedtaket – under slike omstendigheter – var basert på en uriktig tolkning av fiskesalgslagsloven § 13 første ledd første punktum. Begrunnelsen for fiskestoppvedtaket fjerner seg for langt fra det som etter ordlyden og forarbeidene er kjernen i bestemmelsen – avtaksproblemer fordi mottaksanleggene ikke er i stand til å ta unna for råstofftilgangen – og knyttes for tett opp mot prismessige forhold. Den uriktige tolkningen av § 13 innebærer at vedtaket 10. mai 2017 manglet nødvendig lovhjemmel, og må anses som ugyldig.

Fiskestoppvedtaket – oppsummering

- (76) Min konklusjon så langt er at § 13 første ledd hjemler både fiskestopp og samtidig stans i omsetningen av fisk, dersom hensynet til avtaket, altså hensynet til en hensiktsmessig utnytting av fangstene, gjør det nødvendig. I denne saken er ikke vedtaket tuftet på dette, men snarere benyttet som ledd i et forsvar av minsteprisen. Det holder seg da ikke innenfor de rettslige rammene som følger av § 13 første ledd. Fiskestoppvedtaket er dermed ugyldig.

Gyldigheten av inndragningsvedtaket

- (77) Det neste spørsmålet blir hvilken betydning det har for gyldigheten av *inndragningsvedtaket* at fiskestoppvedtaket må anses som ugyldig.
- (78) Det følger av Høyesteretts storkammerdom HR-2019-282-S *Snøkrabbe* avsnitt 71 at dersom en virksomhet er underlagt konsesjonsplikt, og konsesjon er nektet, vil det være straffbart å handle uten at det er gitt konsesjon, selv om konsesjonsnektelsen er ugyldig:

«Den som utøver en virksomhet som krever tillatelse etter å ha fått avslag på en søknad om dette, handler uten tillatelse i straffebudets forstand. Dette gjelder selv om avslaget lider av slike feil at det må kjennes ugyldig. Prinsippet om at en eventuell ugyldig nektelse av tillatelse ikke kan føre til frifinnelse i slike tilfeller, er sikker norsk rett og slått fast på flere ulike rettsområder. Jeg viser her til Rt-1953-1382 om

lastebilbevilling, Rt-1954-354 om fellingstillatelse for elg, Rt-1954-923 om manglende bevilling til å drive reisebyrå og Rt-1961-494 om avslag på drosjebevilling. Samtlige avgjørelser hviler på det grunnleggende synspunktet at den som er søknadspliktig, ikke straffritt kan opptre som om bevilling eller tillatelse var gitt, uansett om det skulle hefte mangler ved vedtaket. I slike saker foreligger det heller ingen rett til å få de underliggende gyldighetsspørsmålene prøvd prejudisielt i straffesaken. Det klare utgangspunktet er at den som mener å være nektet en tillatelse med urette, må reise sivil sak for å få kjent vedtaket ugyldig. Jeg tilføyer at de samme prinsippene må gjelde dersom det ikke er søkt om tillatelse. Et hypotetisk avslag kan ikke lede til en bedre rettsposisjon enn et faktisk avslag.»

- (79) Dette synspunktet gjelder ikke i tilfeller hvor det er tvist om en virksomhet er konsesjonspliktig. I HR-2021-1225-U har Høyesteretts ankeutvalg lagt til grunn at i tilfeller hvor det er tvist om en virksomhet er konsesjonspliktig, må domstolene i straffesaken ta stilling til om det foreligger konsesjonsplikt. Tilsvarende gjelder dersom et vedtak pålegger noen en byrde eller nedlegger et forbud. Med mindre det foreligger en lydighetsplikt, typisk som ved påbud fra politiet, så har den som forbudet retter seg mot, ikke plikt til å respektere forbudet hvis det er ugyldig. Jeg viser her til HR-2019-2400-A, som gjaldt et innreiseforbud. Som den saken viser, må spørsmålet om forbudet er gyldig, i slike tilfeller prøves prejudisielt i straffesaken. Høyesterett uttalte i avsnitt 30-32 følgende om dette:

«Når et vedtak som pålegger byrder eller setter forbud – som et innreiseforbud – er ugyldig, har den forbudet retter seg mot, som hovedregel ikke plikt til å respektere forbudet, og kan dermed ikke straffes for å overtre det. Jeg viser til Rt-1978-1259, som er fulgt opp i Rt-2015-493, og til Eckhoff og Smith: Forvaltningsrett, 11. utgave, 2018 side 523. Unntak gjelder hvis den vedtaket retter seg mot, har lydighetsplikt. Det er ikke tilfellet her.

Det er altså et *straffbarhetsvilkår* at den aktuelle innreise har skjedd i strid med et gyldig forbud mot innreise, jf. HR-2019-2282-U avsnitt 15. Dette innebærer at domstolene i en straffesak må vurdere om vedtaket er gyldig, på samme måte som domstolen må vurdere om de øvrige straffbarhetsvilkårene er oppfylt. At domstolene skal foreta en slik prejudisiell prøving i straffesaker, er også forutsatt i forarbeidene til forvaltningsloven, se NUT 1958: 3 side 361.

Dette er annerledes for begunstigende vedtak der det i utgangspunktet gjelder et forbud, og hvor den som vil utøve virksomheten, er avhengig av en tillatelse. Selv om et avslag på tillatelse er ugyldig, vil normalt ikke søkeren være berettiget til å utøve virksomheten. Jeg viser til HR-2019-282-S *Snøkrabbe* avsnitt 71. Dette er ikke situasjonen i den foreliggende saken, og jeg går ikke nærmere inn i problemstillingen.»

- (80) I vår sak står vi overfor nettopp et slikt tilfelle. Fiskeforbudet er ugyldig, og det foreligger ikke holdepunkter for noen form for lydighetsplikt. Den som selger fisk, plikter riktignok etter Sildesalgslagets forretningsregler punkt 5.1 siste punktum å «holde seg orientert om og rette seg etter de meldinger som er kunngjort», men denne plikten kan i mangel av sikre holdepunkter for noe annet ikke strekkes så langt at den etablerer en lydighetsplikt overfor ugyldige vedtak.
- (81) Utgangspunktet er altså at domstolen må prøve gyldigheten av fiskeforbudet, og når fiskeforbudet er ugyldig, må også inndragningsvedtaket være ugyldig. Denne løsningen ville uten videre måtte legges til grunn dersom vi bare sto overfor fiskestoppvedtaket og

inndragningsvedtaket. Forholdet ville da fullt ut vært parallelt med forholdet i HR-2019-2400-A, der overtredelsen av et ugyldig innreiseforbud ikke kunne begrunne at det ble ilagt straff.

- (82) I saken her foreligger det imidlertid et vedtak til, nemlig nektelse av omsetningstillatelse for den konkrete fangsten. Jeg sikter da til at Themis gjentatte ganger ble nektet tillatelse til å omsette fangsten i Karmsund, men likevel valgte å gjøre dette. Det kan spørres om det bringer oss over i det som var problemstillingen i HR-2019-282-S, i den forstand at nektelsen av omsetningstillatelse måtte respekteres uavhengig av om fiskestoppvedtaket er gyldig, og derfor kan gi grunnlag for inndragning. Alternativt må det ses slik at nektelsen av omsetningstillatelse er uløselig knyttet til fiskeforbudet, og må lide samme skjebne som det.
- (83) Etter mitt syn må den sistnevnte tilnærmingen være riktig. En annen konklusjon, der man ser bort fra at nektelsen av omsetningstillatelse var direkte foranlediget av et ugyldig vedtak, ville i realiteten medføre en etterfølgende godkjenning av det ugyldige vedtaket. Det kan forvaltningen vanskelig ha adgang til, når ugyldigheten skyldes at fiskestoppvedtaket mangler lovhjemmel. Nektelsen av omsetningstillatelse er begrunnet i fiskestoppvedtaket og er uløselig knyttet til dette. Det betyr at heller ikke mangelen på omsetningstillatelse oppfyller vilkårene for inndragning i fiskesalgsloven § 21. Inndragningsvedtaket må dermed kjennes ugyldig.
- (84) Partene har brukt noe tid på domstolenes prøvingskompetanse i vår sak. Det er på det rene at «kan»-skjønnets etter § 13 første ledd første punktum bare kan prøves innenfor rammen av den alminnelige myndighetsmisbrukslære. At forbudet må være «nødvendig av omsyn til avtaket», er derimot et rettslig vilkår for inngrep, og domstolene kan utvilsomt prøve den generelle lovtolkningen. Jeg viser til de veletablerte prinsippene om prøvingsadgangen slik de kommer til uttrykk blant annet i Rt-1975-603 og Rt-2008-1555.
- (85) I vår sak kommer graden av prøvingsintensitet ikke på spissen. Nærings- og fiskeridepartementet har tolket reguleringsfullmakten i § 13 første ledd feil, slik at fiskestoppvedtaket – og dermed inndragningsvedtaket – mangler lovhjemmel og er ugyldig. Det er derfor ikke grunn til å ta nærmere stilling til hvor langt domstolene kan gå i å prøve subsumsjonen i dette tilfellet.

Konklusjon og sakskostnader

- (86) Min konklusjon blir etter dette at inndragningsvedtaket må kjennes ugyldig. Pelagia har vunnet frem, og må i samsvar med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 tilkjennes sakskostnader for alle instanser.
- (87) Sakskostnadsoppgaven er totalt på 494 951 kroner for Høyesterett, med tillegg av rettsgebyr for to dager med ankeforhandling på 32 373 kroner, til sammen 527 324 kroner. Til dette kommer 569 300 kroner for lagmannsretten og 1 375 060 kroner for tingretten, til sammen 2 471 684 kroner. Beløpene er uten merverdiavgift, ettersom Pelagia har fradragsrett for inngående avgift. Kostnadene finnes nødvendige og rimelige, jf. tvisteloven § 20-5. Partshjelperen Sjømat Norge har hatt samme prosessfullmektig som Pelagia, og har ikke satt frem eget krav om sakskostnader.

(88) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Vedtaket fra Nærings- og fiskeridepartementet av 11. oktober 2018 er ugyldig.
2. I sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett betaler staten ved Nærings- og fiskeridepartementet til Pelagia AS
2 471 684 – tomillionerfirehundreogsyttientusensekshundreogåttifire – kroner innen
2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.

(89) Dommer **Thy Ness:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(90) Dommer **Matheson:** Likeså.

(91) Dommer **Noer:** Likeså.

(92) Dommer **Skoghøy:** Likeså.

(93) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Vedtaket fra Nærings- og fiskeridepartementet av 11. oktober 2018 er ugyldig.
2. I sakskostnader for tingretten, lagmannsretten og Høyesterett betaler staten ved Nærings- og fiskeridepartementet til Pelagia AS
2 471 684 – tomillionerfirehundreogsyttientusensekshundreogåttifire – kroner innen
2 – to – uker fra forkynnelsen av denne dom.